Nations Unies S/2017/437



Conseil de sécurité

Distr. générale
18 mai 2017
Français
Original : anglais

Rapport spécial de la Présidente de la Commission de l'Union africaine et du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'examen stratégique de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

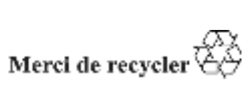
I. Introduction

1. Comme suite à la résolution 2296 (2016) du Conseil de sécurité, le Secrétaire général a recommandé, dans sa lettre datée du 28 octobre 2016 adressée au Président du Conseil de sécurité (S/2016/915) qu'un examen stratégique conjoint Union africaine-ONU de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) soit effectué en étroite consultation avec le Gouvernement du Soudan et qu'il donne lieu à des recommandations adressées au Conseil de sécurité de l'ONU et au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur les priorités et la configuration de l'Opération et propose si nécessaire une nouvelle révision des critères afin de refléter les réalités du Darfour. L'examen pourrait intervenir en décembre 2016 et les recommandations seraient alors soumises aux deux conseils en janvier 2017. Le dernier examen de la MINUAD remonte à décembre 2013 (voir S/2014/138)

2. Une équipe conjointe Union africaine-ONU d'examen stratégique s'est rendue à Khartoum et au Darfour du 5 au 17 mars 2017. Codirigée par le Bureau de liaison de l'Union africaine au Soudan et le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, elle comptait des représentants de la Commission de l'Union africaine, du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques, du Département de l'appui aux missions, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires (OCHA), représentant respectivement les organismes humanitaires et de développement et les fonds et programmes des Nations Unies. L'équipe d'examen stratégique a tenu des consultations avec des hauts responsables soudanais et des membres de l'équipe de pays des Nations Unies, s'est rendue dans les cinq États du Darfour et dans un certain nombre de bases d'opérations, et a rencontré des représentants des États, des collectivités locales, des déplacés, de l'administration autochtone et de groupes de la société civile.

3. Le rapport propose une analyse du conflit qui fait apparaître la dynamique et les moteurs actuels de la crise au Darfour ainsi que les tenants et aboutissants de la situation politique et humanitaire. Il expose les priorités stratégiques de la

17-07625 (F) 190517 190517





MINUAD et propose une réorientation des priorités à partir de l'analyse du conflit. Il contient en guise de conclusion des recommandations concernant la reconfiguration de la MINUAD dans un sens qui permettrait d'adapter la mission à l'évolution des réalités sur le terrain et aux besoins des Darfouriens.

II. Analyse du conflit

4. Au cours des trois dernières années, le conflit armé qui a donné lieu au déploiement de la MINUAD s'est transformé avec les succès militaires remportés par le Gouvernement du Soudan contre les mouvements rebelles. Dans ce laps de temps et en parallèle avec le dialogue national lancé en octobre 2015, l'accord-cadre politique pour le règlement du conflit appelé Document de Doha pour la paix au Darfour a été intégré dans la Constitution. Toutefois, les principales dispositions du texte restent à mettre en œuvre et un certain nombre de questions en suspens concernant les suites du conflit et les grands griefs à l'origine de la rébellion demandent examen.

1. Dynamique du conflit

Combats entre les forces du Gouvernement soudanais et les mouvements armés et impact sur la sécurité

5. Les combats entre le Gouvernement du Soudan et les forces rebelles ont sensiblement diminué à la suite de l'opération « été décisif » conduite en trois phases (de janvier 2014 à juin 2016), qui a concrètement réduit la présence de groupes armés à certaines zones de l'ouest du Djebel Marra. Selon la MINUAD, l'Armée de libération du Soudan-faction Minni Minawi (ALS-MM) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) ont été considérablement affaiblis et n'ont pas affronté militairement les forces armées soudanaises depuis avril 2014 et avril 2015, respectivement. Ils n'auraient actuellement aucune présence active au Darfour ou au Soudan.

6. L'Armée de libération du Soudan-faction Abdul Wahid (ALS/AW) reste présente au Darfour, mais la MINUAD considère que son efficacité militaire et sa zone d'opérations se sont considérablement réduites. Elle n'a pas affronté militairement les forces gouvernementales depuis septembre 2016, et la saison sèche (de fin décembre à avril), un phénomène annuel, n'a pas eu lieu en 2017. Les forces armées soudanaises contrôlent actuellement la plupart des zones et ont déployé des troupes à Golo, Koron, Sarong et Gouldo, tandis que d'autres zones resteraient aux mains de l'ALS/AW : Kilinge, Boullay, Kibli, Bar Arie, Kalokiting, Kwila et Galol. Il semblerait aussi que l'ALS/AW se soit désintégrée en plusieurs factions rivales après qu'un groupe dissident eut signé l' « accord Koron » avec le Gouvernement le 4 novembre 2016, et plus encore après la défection de son commandant adjoint Alsadig Adam Abdulkarim le 21 janvier 2017, suivie le 14 avril 2017 par la défection d'une troisième faction tenue par le commandant Abdellatif Abdel-Hamid.

7. Reste que les conflits qui sévissent à la périphérie du Soudan permettent à certains groupes armés du Darfour de s'entrainer et de se procurer du matériel militaire et des fonds. Le Groupe d'experts sur le Soudan mentionne la présence de l'ALS/MM en Libye, où elle se bat aux côtés de l'armée nationale libyenne dans la zone du croissant pétrolier depuis la mi-2015 et se livre à des activités criminelles telles que la tenue des points de contrôle illégaux, les enlèvements contre rançon et la traite des êtres humains (S/2017/22). Pour tenter d'empêcher les infiltrations de groupes armés darfouriens depuis la Libye, le Soudan a déployé les Forces d'appui rapide le long de sa frontière nord. La force frontalière conjointe soudano-libyenne,

créée en novembre 2013 après la signature d'un protocole militaire en 2011 et chargée de protéger la frontière commune, d'empêcher l'infiltration d'éléments armés, de groupes terroristes et d'immigrants illégaux et de sécuriser les convois commerciaux, a été dissoute en 2015 par le Gouvernement libyen internationalement reconnu, en raison, semble-t-il, d'autres priorités de sécurité pour les soldats.

8. Des informations indiquent également la présence du MJE en Libye et au Soudan du Sud. Comme pour l'ALS/MM, des éléments de ce mouvement combattraient dans les rangs de l'armée nationale libyenne, initialement dans la zone de Qoufrah. Le MJE aurait été présent en permanence depuis 2012 au Soudan du Sud où il prêterait main forte à l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) dans différents théâtres d'opérations. Récemment encore, en juin et juillet 2016, ses combattants ont été vus dans les rangs de l'APLS lors d'affrontements avec les milices Fertit et l'armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition (APLS dans l'opposition) à Raja et Wau. La zone frontalière démilitarisée et sécurisée entre le Soudan et le Soudan du Sud est contrôlée par le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, comme le prévoit l'Accord de 2012 sur les arrangements de sécurité, avec l'appui de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA).

9. La force conjointe soudano-tchadienne de surveillance des frontières, en place depuis 2010 afin d'empêcher les attaques transfrontalières par des groupes rebelles des deux côtés, a continué de contribuer de façon visible à la stabilité dans les zones frontalières de l'ouest. Des arrangements similaires pour le triangle Darfour-Tchad-République centrafricaine sont à l'étude. La République centrafricaine a fait part de son intention de se joindre à la force soudano-tchadienne, mais elle n'a pas donné suite à ce jour à cause de problèmes de capacité et de l'instabilité politique qui persiste dans le pays. En septembre 2016, les Présidents centrafricain, tchadien et soudanais se sont rencontrés à Khartoum pour parler du déploiement d'unités conjointes de surveillance des frontières.

Milices et prolifération des armes

10. Bien que la campagne militaire du Gouvernement et les mesures prises pour améliorer la sécurité dans les capitales des États du Darfour aient eu un effet visible sur la sécurité, la situation générale dans ce domaine demeure précaire. Sont principalement en cause les activités des milices, la prévalence des armes dans la population et les actes de banditisme et de criminalité, sur fond d'absence de forces de police efficaces et d'état de droit.

11. Les milices armées constituent l'un des éléments les plus complexes de la problématique de la sécurité dans le Darfour d'aujourd'hui. Essentiellement organisées selon des critères tribaux, elles font partie de l'histoire du Darfour, où elles servent de boucliers à des communautés engagées dans une concurrence féroce pour des ressources naturelles rares et confrontées à la criminalité, notamment les vols de bétail. Toutefois, leur nouvelle notoriété vient de leur participation au récent conflit au Darfour dans le camp des « Janjaouid » qui ont aidé les forces gouvernementales soudanaises à réprimer l'insurrection déclenchée en 2003.

12. Au fil du conflit, certaines milices ont été incorporées dans différents corps auxiliaires des forces gouvernementales soudanaises telles que les gardes-frontière, les Forces de défense populaires, les Forces centrales de réserve de la police et les Forces d'appui rapide. Ces forces sont devenues depuis des acteurs essentiels du conflit entre le Gouvernement et les mouvements armés et des conflits intercommunautaires, et elles influencent puissamment la dynamique du conflit au Darfour. Bien équipées en armes légères et lourdes, certaines se battent non

seulement contre les mouvements rebelles, mais aussi parfois entre elles ou contre l'armée régulière, aggravant d'autant l'insécurité et les menaces qui pèsent sur les civils au Darfour.

13. Le Document de Doha stipule qu'il est « impératif que toutes les milices armées soient désarmées et dissoutes pour mettre en œuvre les mesures de contrôle global des armements » (art. 67, par 399) et que « le Gouvernement soudanais est responsable du désarmement des milices armées » (Ibid.). Toutefois, dans la pratique, d'autres approches ont été adoptées : au niveau national, quelque 30 000 éléments des Forces d'appui rapide ont été intégrés dans les forces armées nationales à la suite d'une proposition de loi adoptée le 16 janvier 2017; au niveau local, l'équipe d'examen a été informée que les gouvernements des États du Darfour étudiaient des modèles d'accords entre les tribus de la région, par exemple l'accord de Chetaya-Kailak dans l'État du Darfour méridional, où selon des sources officielles quelque 600 exploitations agricoles ont été restituées à leurs anciens propriétaires, ou le modèle d'Amnounou, qui confie aux autorités de l'État un rôle de médiateur entre les miliciens et les déplacés pour le retour de ces derniers sur leurs terres.

14. Personne ne nie que la prévalence des armes dans la population contribue sérieusement au déchaînement de la violence à grande échelle, notamment entre les communautés, ainsi qu'à la criminalité, et qu'elle compromet l'instauration de l'état de droit. Le Document de Doha ne prévoit qu'un programme de contrôle volontaire des armes civiles (art. 71, par. 416), et le désarmement des ex-combattants (Ibid., par. 432). Le Haut-Comité pour le désarmement au Darfour a été créé par décret présidentiel le 2 avril 2016 et le Gouvernement élabore actuellement un plan échelonné de contrôle des armes civiles comprenant a) la sensibilisation, b) l'enregistrement et le marquage des armes, c) la remise volontaire des armes et d) le désarmement obligatoire. Un projet pilote d'enregistrement et de marquage des armes a été mené à bien en 2016, mais ses résultats initiaux restent à évaluer. Pour que ce genre de programme réussisse, le Gouvernement soudanais doit être à la manœuvre et il faut : a) récupérer les armes simultanément dans les cinq États du Darfour et dans les États voisins du Kordofan et du Nil Bleu; b) privilégier une approche régionale englobant les pays voisins que sont la République centrafricaine, la Libye, le Tchad et le Soudan du Sud; c) prévoir des contreparties économiques pour les communautés. Le Document de Doha (ibid., par. 416 et 417) demande l'appui du PNUD et de la MINUAD pour l'élaboration de la stratégie et des plans d'exécution d'un programme de contrôle volontaire des armes civiles.

15. Tous les anciens champs de bataille du Darfour sont pollués par des restes explosifs de guerre. Dans le Jebel Marra, les évaluations initiales ont révélé une grande quantité de restes explosifs nécessitant des opérations antimines à grande échelle. Le Centre national de lutte antimines ne dispose pas encore des capacités nécessaires pour conduire des activités de déminage complet autres que de coordination. Qui plus est, la communauté internationale ne dispose pas actuellement de moyens ou de ressources suffisantes pour aider au déminage au Darfour.

Conflits intercommunautaires

16. Les conflits intercommunautaires restent l'une des principales sources de violence au Darfour. Ils sont intimement liés aux causes profondes du conflit et sont exacerbés par la présence des milices armées et par la prolifération des armes dans la population civile ainsi que par le manque de moyens et l'inefficacité des institutions de l'état de droit. Si les conflits qui opposent la myriade de groupes ethniques du Darfour ne sont pas nouveaux, l'explosion de violence qui a marqué

les années d'insurrection a entraîné des pertes civiles considérables et des déplacements massifs de populations. La gestion des terres, de l'eau et d'autres ressources et le sentiment que le Gouvernement avantage tel groupe par rapport à tel autre sont au cœur de ces conflits, qui ont coûté la vie à 1 976 personnes en 2013. À la suite d'une intervention concertée des gouvernements des États, des forces armées nationales et de la police à partir de la mi-2015, le nombre de victimes a diminué et les efforts de médiation, appuyés par la MINUAD, se sont multipliés, de sorte que les conflits intercommunautaires ont nettement diminué. Pourtant, les Rizeigat et les Maaliya du Darfour oriental continuent de se quereller violemment au sujet de la propriété des terres et de l'accès aux ressources, les tribus Salamat, Fallata, Habaniya et Massalit du Darfour méridional se disputent l'accès aux pâturages et aux terres agricoles et s'accusent mutuellement de vols de bétail, tandis que les Misseriya et les Salamat du Darfour central s'affrontent autour de questions d'accès à la terre et de vols de bétail.

17. La terre reste la ressource la plus contestée à l'origine de la plupart des conflits intercommunautaires au Darfour. L'absence de vrais régimes de propriété foncière et d'utilisation des terres, conséquence de facteurs historiques et des interventions du Gouvernement pour le compte de différents groupes tribaux (mais sans que la question soit jamais traitée dans sa globalité), ont exacerbé et politisé les antagonismes. La loi de 1970 sur les terres non enregistrées, puis la grave désertification intervenue dans les années 80 et, parallèlement, l'affaiblissement de l'Administration autochtone (l'autorité coutumière pour les questions foncières) de même que l'ethnicisation du conflit du Darfour depuis 2003 par le Gouvernement au fil d'un récit « arabo-africain » soutenu ouvertement par les milices et les pratiques d'extorsion qui jouent en leur faveur, ont privé les tribus majoritairement four et massalit de leurs terres fertiles au profit de plusieurs tribus arabes. Compte tenu de la dimension manifestement politique de la propriété foncière et de la gestion des terres, le Document de Doha prévoit la création d'une commission foncière et une base de données cartographique sur l'utilisation des terres, dans le cadre de l'Autorité régionale du Darfour. La Commission foncière a été chargée d'élaborer des recommandations et un plan d'utilisation des terres pour adoption par les parlements des États et d'arbitrer les litiges relevant du droit foncier. Ces tâches restent à accomplir.

2. Évolution de la situation politique

18. Le processus de paix au Darfour, piloté par le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine avec l'appui de la MINUAD, a fait de modestes progrès avec la signature en mars 2016 par le Gouvernement du projet d'Accord sur la feuille de route proposée par le Groupe, suivie en août de la signature par deux des trois derniers mouvements rebelles du Darfour. Les parties n'ont pas encore signé l'Accord de cessation des hostilités, mais le Gouvernement, l'ALS-faction MM et le MJE-faction Gibril Ibrahim ont décrété un cessez-le-feu unilatéral jusqu'en juin 2017, le principal désaccord portant sur le rôle du Document de Doha pour la paix au Darfour dans les futurs pourparlers. Le Gouvernement exige qu'il constitue le seul cadre de discussion tandis que les mouvements armés demandent sa renégociation. De plus, le Gouvernement s'interroge sur la finalité et la valeur pratique de la cessation des hostilités avec des groupes armés dont on pense qu'ils n'ont actuellement pas de présence active ou de capacités militaires au Darfour ou au Soudan. Néanmoins, il s'est dit prêt à engager le processus de démobilisation, désarmement et réintégration des combattants des forces rebelles à condition qu'ils se présentent aux frontières du Soudan.

19. De son côté, l'armée de libération du Soudan – faction Abdul Wahid a refusé toute participation à des négociations directes avec le Gouvernement soudanais,

dont il veut le renversement. Ainsi qu'indiqué plus haut, trois de ses factions dissidentes ont signé des accords avec le Gouvernement depuis novembre 2016, et leurs membres ont donc pu être intégrés aux forces de sécurité ou être démobilisés comme le prévoit le Document de Doha. L'appui de la MINUAD a conduit à la démobilisation de 9 766 combattants depuis 2009.

20. Après la tenue du référendum administratif au Darfour en avril 2016, le Gouvernement a proclamé la fin du conflit, donnant ainsi force légale à la division administrative du Darfour en cinq États et à la dissolution de l'Autorité régionale du Darfour. Le Bureau de suivi de l'accord de paix sur le Darfour a donc été créé en janvier 2017 pour superviser les cinq anciennes commissions résiduelles de l'Autorité régionale du Darfour et un fonds, à savoir la Commission Vérité, Justice et réconciliation, la Commission d'application des dispositions relatives à la sécurité, la Commission foncière, la Commission des retours volontaires et de la réinstallation, la nouvelle Commission pour le développement des pasteurs et nomades et le Fonds pour la reconstruction et le développement..

21. Un an après avoir été officiellement lancé pour trouver un consensus sur la révision de la constitution du Soudan, le dialogue national s'est achevé à Khartoum le 10 octobre 2016 avec l'adoption d'un document national. Le document en question contient 981 recommandations qui devraient servir de base pour la rédaction d'une nouvelle constitution et il pose les fondements d'un système de gouvernement fédéral et présidentiel caractérisé par un Parlement bicaméral, la séparation des trois branches du pouvoir et le respect des principes démocratiques, de l'égalité de tous les citoyens et de la diversité de l'identité soudanaise. Le Gouvernement a commencé à le mettre en œuvre en nommant le Premier Vice-Président Bakri Hassan Saleh au poste de Premier Ministre le 1er mars 2017 en vue de la formation d'un gouvernement d'union nationale. Les principales forces d'opposition, y compris le collectif « Soudan calls », ont boycotté le dialogue national et critiqué le processus, l'accusant d'intervenir dans un climat politique défavorable et préjudiciable aux droits de l'homme, et elles ont appelé à une réunion préalable au dialogue comme le prévoit l'accord sur la feuille de route. Tout en restant fermement d'avis que le dialogue national a été mené à bonne fin, le Gouvernement s'est montré ouvert à l'idée que les partis d'opposition puissent contribuer aux débats sur les modalités d'application des recommandations formulées dans le document national.

22. Du point de vue régional, la participation du Soudan à la coalition contre l'État islamique d'Iraq et du Levant, son accord avec l'Union européenne pour endiguer les migrations illégales vers l'Europe et des avancées sur le front politique et militaire au Darfour ont amélioré la position politique du Gouvernement soudanais sur la scène internationale et ouvert quelques perspectives de relèvement (bien que limitées) à l'économie du pays. Dans ce contexte, les considérations d'intérêt mutuel servant la sécurité (en cessant d'aider les groupes armés du Darfour en particulier) et l'économie expliquent l'amélioration des relations avec l'Ouganda en 2015, avec le Tchad depuis 2010, mais aussi dans une certaine mesure avec le Soudan du Sud. En janvier 2017, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a annoncé la suspension partielle des sanctions bilatérales visant le Soudan compte tenu des progrès réalisés sur cinq points, à savoir la cessation des hostilités dans les zones de conflit, l'amélioration de l'accès humanitaire, la fin des ingérences au Soudan du Sud, la coopération renforcée dans la lutte contre le terrorisme et la riposte face à la menace de l'Armée de résistance du Seigneur. À la suite de la suspension, qui devrait faire l'objet d'un nouvel examen en juillet 2017, le Gouvernement a prolongé la cessation unilatérale des hostilités au Darfour et dans les deux zones pour une période de six mois supplémentaires et a assoupli les restrictions d'accès pour la MINUAD et les acteurs humanitaires.

3. Défis humanitaires et problèmes de protection

Les personnes déplacées

23. Malgré l'amélioration des conditions de sécurité au cours des derniers mois, la crise du Darfour, qui en est maintenant à sa 15e année, a fait à ce jour 2,7 millions de déplacés, dont 2,1 millions ont besoin d'aide humanitaire, comme notamment les 1,6 million de personnes hébergées dans les 60 camps que compte la région. Les nouveaux déplacements en 2016 ont été limités à la région du Djebel Marra, où le conflit armé a provoqué le déplacement de plus de 140 000 personnes, mais 40 000 déplacés de 2016 sont retournés dans leurs lieux d'origine. Il y aurait plusieurs autres milliers de déplacés, une information qui n'a pu être vérifiée en raison de difficultés d'accès bien que, depuis décembre 2016, l'ONU et ses partenaires aient pu se rendre dans des zones précédemment inaccessibles pour évaluer les besoins et apporter une aide humanitaire. Il n'y a pas eu de nouveaux déplacements dans le premier trimestre de 2017. Plus de 300 000 Soudanais ont traversé la frontière pour se réfugier au Tchad, et environ 121 000 Sud-Soudanais se sont repliés au Darfour.

24. Les déplacés continuent de vivre dans des conditions de sécurité très dégradées. On rapporte des meurtres, des actes de harcèlement et des viols à l'encontre de ceux qui s'aventurent hors des camps pour essayer de trouver des moyens de subsistance. Les forces de sécurité et les milices armées sont souvent impliqués dans ces agissements et, dans certains camps tels que celui de Kalma (Darfour méridional), les tensions avec la population des déplacés restent vives. Les déplacements à grande échelle n'ont fait qu'exacerber les tensions communautaires, comme dans le cas de Sortoni (Darfour septentrional).

Environnement protecteur

25. L'examen a révélé que les civils restaient très sous-protégés en dépit de quelques améliorations dans les dernières années. En 2016, la MINUAD a recensé 535 cas de violations des droits de l'homme et d'atteintes concernant 1 428 victimes, soit 281 cas et 271 victimes de plus qu'en 2015. Sur les 535 cas recensés cette année-là, 130 concernant 399 victimes seraient imputables aux organes de sécurité soudanais, les 405 autres concernant 1 029 victimes seraient dus à des milices armées et d'autres groupes. Dans les trois premiers mois de 2017, la MINUAD a enregistré 133 cas de violations des droits de l'homme concernant 255 victimes, dont 22 concernant 32 victimes ont été attribués aux forces de sécurité soudanaises – un chiffre en augmentation par rapport à la même période en 2016.

26. Les violences sexuelles liées au conflit ont continué. En 2016, 100 cas de violence concernant 222 victimes, soit 102 femmes, 119 filles et un garçon, ont été signalés. Les femmes déplacées sont particulièrement exposées au risque de violences sexuelles lors des conflits. Ces violences restent généralement tues par crainte de la stigmatisation et des représailles et à cause de la faiblesse des institutions, sans compter que le Gouvernement a restreint l'accès à des sites où des viols de masse ont été signalés ces dernières années.

27. Les enfants continuent d'être particulièrement touchés par les hostilités. En 2016, quelque 231 violations graves touchant 320 enfants ont été recensées par l'ONU. Les meurtres et mutilations ont représenté 109 incidents touchant 199 enfants (85 morts et 114 blessés). Quelque 20 écoles auraient été attaquées, pillées ou détruites par les forces gouvernementales et les milices armées, en particulier au moment des bombardements aériens du Jebel Marra.

Difficultés dans le domaine de l’état de droit

28. Les institutions judiciaires et pénitentiaires ont une présence et des capacités limitées partout au Darfour. Le Gouvernement s’efforce de les rétablir dans les grandes villes, mais les zones rurales sont très pénalisées par leur absence, qui accroît particulièrement la vulnérabilité des déplacés. Créé en 2012 pour juger les violations graves des droits de l’homme et du droit international humanitaire commises depuis 2003, le Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour reste largement inefficace en raison de ce qui semble être une absence de volonté politique doublée de contraintes financières. Le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes commis au Darfour a bien essayé de faire traduire les ex-combattants des milices armées et les auteurs de violences sexuelles devant la justice ordinaire, mais les crimes graves restent largement impunis. De plus, la MINUAD soutient la réouverture et la consolidation des tribunaux ruraux chargés de juger les litiges fonciers et autres conflits potentiels, mais ils restent peu nombreux.

29. La police soudanaise a rétabli sa présence dans la plupart des localités du Darfour par rapport aux années précédentes. Environ 13 000 policiers, dont 4,7 % de femmes, sont déployés dans 74 commissariats et 54 postes de police dans l’ensemble du Darfour. Les problèmes dus à l’impossibilité de couvrir entièrement toutes les localités, les zones rurales et les camps de déplacés, ainsi que le manque de compétences et de mobilité, la concurrence pour les ressources, les infrastructures et les communications empêchent les policiers d’accomplir efficacement leur mission première de protection des populations.

III. Priorités stratégiques et exécution du mandat

1. Processus de paix

30. Sa priorité étant d’appuyer un « processus de paix inclusif », la mission soutient l’activité de médiation du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l’Union africaine et aide les parties à appliquer le Document de Doha, en mettant spécifiquement l’accent sur l’ex-Autorité régionale du Darfour et sur le processus de dialogue et de consultations internes au Darfour. Le Représentant spécial conjoint UA-Organisation des Nations Unies pour le Darfour poursuit son dialogue avec les parties sur la voie à suivre et en particulier avec les mouvements armés en vue de connaître leur position sur le Document de Doha. À ce jour, le processus de paix pâtit d’un manque d’engagement constructif de la part des dirigeants des derniers mouvements armés, dont la présence et la représentativité ont été diminuées. Leur rejet persistant du Document laisse peu de marge de manœuvre à la médiation.

31. Conformément au Document de Doha, la mission a axé ses activités sur, premièrement, la mise en œuvre de toutes les dispositions du Document de Doha; et, deuxièmement, le processus de dialogue et de consultations internes au Darfour. En sa qualité de membre de la Commission de suivi chargée de surveiller et d’évaluer la mise en œuvre du Document, le Représentant spécial conjoint fait régulièrement rapport sur les progrès réalisés. La mission, par l’intermédiaire de ses composantes affaires civiles, état de droit et protection des civils, collabore avec les commissions résiduelles de l’ex-Autorité régionale du Darfour en s’attachant plus particulièrement à la question des terres, à la réconciliation, à la justice transitionnelle et aux retours. Comme ces commissions font maintenant partie intégrante du Bureau de suivi du processus de paix au Darfour de la Présidence, la mission devra renforcer sa collaboration avec le Gouvernement central de Khartoum

tout en collaborant étroitement avec les autorités du Darfour en coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies.

32. Le processus de dialogue et de consultations internes au Darfour, défini comme un exercice de consultation populaire et de dialogue visant à « consolider la paix au Darfour » (art. 76 par. 473), a été considérablement ralenti par de graves problèmes de financement. Initialement conçu pour démarrer dans les 120 jours suivant la signature du Document de Doha, il a été mené à bien dans 64 localités du Darfour, 10 autres devant bientôt achever la troisième phase avec le concours de la MINUAD. Malgré les contributions des Gouvernements du Qatar et du Soudan ainsi que de l'Union européenne, il manque encore 1,4 million de dollars pour parachever le processus. Jusqu'à présent, les participants ont soulevé des questions telles que l'insécurité, la prolifération des armes, l'utilisation des terres, la gouvernance et le renforcement de l'autorité de l'État, le retour volontaire des déplacés et des réfugiés et la réconciliation, et cela dans les cinq États du Darfour. Au moment où le processus de consultation est sur le point de s'achever, il faut étudier les moyens d'en canaliser les conclusions dans des schémas liés à la mise en œuvre du document national et au processus de révision constitutionnelle.

2. Protection des civils

Protection des personnes déplacées

33. La MINUAD a mis au point un ensemble d'outils de protection, comme une stratégie de protection des civils à l'échelle de la mission. Un solide mécanisme de coordination a été mis en place au quartier général et dans les secteurs de la protection, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, et, sur le terrain, des équipes intégrées de protection ont été créées dans les bases d'opérations pour donner rapidement l'alerte et permettre des interventions rapides. Dans chaque État, les menaces contre les civils sont répertoriées et régulièrement mises à jour. Dans le domaine de la protection, le principal défi de la mission reste de pouvoir entrer librement dans la région de Jebel Marra.

34. La composante militaire joue un rôle important dans le domaine de la protection physique et de l'assistance humanitaire, grâce aux patrouilles protégeant les civils dans leurs activités de subsistance quotidiennes (collecte de bois, de l'eau ou ramassage d'herbe) et aux escortes et à l'appui logistique fournis aux organismes humanitaires. Actuellement, elle effectue en moyenne plus de 250 patrouilles quotidiennes de protection de civils et fournit plus de 20 escortes humanitaires par semaine. Elle protège également le personnel et les biens de la MINUAD. La Police de la MINUAD (unités de police constituées et policiers hors unités constituées) actuellement déployée sur tout le Darfour, fait partie des équipes intégrées de protection et participe aux escortes des organismes des Nations Unies; elle contribue également à créer un environnement protecteur grâce à sa stratégie de police de proximité.

35. La MINUAD, en coordination avec les organismes des Nations Unies et les partenaires humanitaires, a répertorié les camps de personnes déplacées au Darfour pour définir ses priorités en matière de protection, conformément à la résolution 2296 (2016) du Conseil de sécurité et le communiqué PSC/PR/COMM.(DCV) (2016) du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. Le Darfour compte 2,7 millions de personnes déplacées réparties sur plus de 174 sites, dont 60 camps qui accueillent 63 % de cette population (soit 1,6 million de personnes), tandis que 25 % vivent dans des communautés d'accueil. Il ressort de l'évaluation des risques liés à la protection des personnes déplacées que 29 % de ces sites, en majorité des camps de personnes déplacées, tombent dans la catégorie « risques graves » ou

« risques très graves ». Il a également été constaté que les personnes déplacées couraient plus de risques dans les zones d'activités de subsistance (agriculture, ramassage de bois de chauffe ou d'herbe), les zones de rapatriement saisonnier, et sur les grandes artères ou routes de marchés. En conséquence, la MINUAD mettra l'accent sur les initiatives visant à réduire le niveau de menace dans les lieux à haut risque, appuyer le retour volontaire des personnes déplacées, le cas échéant, prendre rapidement des mesures pour prévenir de nouveaux déplacements et protéger ceux qui fuient la violence dans les situations d'urgence, notamment dans la région de Jebel Marra.

36. Toute solution durable en faveur des personnes déplacées devrait tenir compte de ce qui suit : premièrement, près d'un tiers de la population du Darfour est actuellement déplacée; deuxièmement, les camps de personnes déplacées devenant des lieux de négoce et d'enrichissement relatif, les personnes déplacées pourraient se retrouver prises dans un cycle de dépendance ou devenir une cible facile pour des groupes extérieurs; troisièmement, tout le Darfour connaît un processus majeur d'urbanisation, en particulier dans les zones autour de grandes villes existantes où sont concentrées les personnes déplacées, d'où de nouvelles dynamiques qui influent sur les solutions durables; et quatrièmement, il y a des raisons de penser qu'un certain nombre de camps, où les armes sont largement répandues, abritent des mouvements armés. Dans l'ensemble, il importe que les solutions durables en faveur des personnes déplacées soient volontairement acceptées et conformes aux normes internationales.

Droits fondamentaux

37. La mission s'acquitte de son mandat relatif aux droits de l'homme par des activités de surveillance, d'enquête et d'établissement de rapports, et accorde une attention particulière aux groupes vulnérables, aux activités de communication et au dialogue, ainsi qu'au renforcement des capacités et des institutions. À cet égard, elle fait face à des problèmes allant de la difficulté d'accéder aux victimes, de la crainte des représailles ou de la stigmatisation au manque de coopération des institutions publiques (la difficulté d'obtenir des visas pour le personnel international par exemple). En outre, malgré l'appui que la MINUAD a apporté à l'établissement de la Commission justice, vérité et réconciliation, de la Commission nationale des droits de l'homme et du Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour, en application du Document de Doha pour la paix au Darfour, ces institutions fonctionnent mal faute de ressources et d'une volonté politique des signataires. Il faut manifestement redoubler d'efforts. Ces institutions ne pourront pas s'acquitter de leur mandat dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme sans l'appui technique du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

Primauté du droit

38. Les activités de la MINUAD dans les domaines judiciaire et pénitentiaire portent essentiellement sur : a) l'appui au rétablissement de l'appareil de justice pénale dans les zones de retour des personnes déplacées; b) le renforcement de la capacité des tribunaux ruraux à régler les litiges fonciers et autres facteurs de conflits intercommunautaires; c) la promotion de l'application du Document de Doha en apportant un appui au Tribunal spécial et au Procureur spécial chargé des crimes commis au Darfour.

39. Le Programme conjoint des Nations Unies pour l'état de droit et les droits de l'homme pour la période 2016-2019 au Darfour a été signé le 22 novembre 2016, réunissant les sections pertinentes de la MINUAD (état de droit, police, droits de l'homme, égalité des sexes) et dix organismes des Nations Unies. Le programme

reflète et complète les priorités de la mission en matière d'état de droit; il permet également à l'équipe de pays des Nations Unies, en particulier au PNUD, de reprendre de nombreuses activités abandonnées par la MINUAD. Jusqu'à présent, on n'a réuni que 10 % du budget, qui s'élève à 17 millions de dollars.

40. Le Bureau de la neutralisation des explosifs et des munitions de la MINUAD s'occupe des inspections et du déminage, sensibilise les populations locales à risque et fournit des conseils techniques et un appui au Centre national de lutte antimines. Dans le passé, il a porté assistance aux victimes des restes explosifs de guerre et donné des conseils techniques à la police et à la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réintégration sur les meilleures pratiques et directives internationales concernant le stockage en lieu sûr des armes et des munitions.

41. Dans le cadre de l'application du Document de Doha, la MINUAD fournit une aide technique et logistique à la Commission soudanaise de désarmement, démobilisation et réintégration en vue de la démobilisation et réinsertion des ex-combattants des groupes armés signataires. Cet appui s'accompagne de projets d'intérêt local, qui offrent, temporairement, des débouchés économiques et des possibilités de formation aux jeunes à risque et aux personnes déplacées. Bien que le mandat de la MINUAD prévoie déjà un programme de désarmement, démobilisation et réintégration, il gagnerait à être clarifié, en particulier compte tenu du processus de paix et de la représentation des groupes rebelles. Actuellement, le mandat de la MINUAD ne couvre pas l'appui aux initiatives de désarmement de la population civile ou à l'intégration des groupes de milices.

3. Conflits intercommunautaires

42. Pour appuyer la prévention des conflits communautaires et l'atténuation de leurs effets, la MINUAD a élaboré une stratégie et une série de mécanismes visant à régler les conflits intercommunautaires. En outre, des initiatives telles que la remise en état des points d'eau naturelle le long des voies migratoires et la création de "comités de protection des cultures" auraient considérablement amélioré l'accès à l'eau pour les éleveurs nomades et les relations avec les agriculteurs. D'autres services sont très demandés sur ces routes. Compte tenu des nombreuses demandes et des ressources limitées, la mission envisage de réorienter ses activités afin d'aider les autorités des États et l'administration autochtone à régler les conflits qui ont des répercussions majeures sur les civils et le processus politique national.

4. Transfert des tâches

43. Le transfert des tâches tel qu'il est prescrit ne cadre pas avec le mode d'organisation et de financement des organismes, fonds et programmes des Nations Unies. L'équipe de pays des Nations Unies manquant de ressources, la plupart des activités qui devaient lui être transférées dans le domaine de l'égalité des sexes et du VIH/sida ont été abandonnées. Quant au transfert de certaines activités dans les domaines judiciaire et pénitentiaire, des fonds d'appui mis en recouvrement ont été transférés au PNUD pour qu'il réalise des initiatives d'aide judiciaire précises, et puisse mobiliser de nouvelles ressources qui lui permettraient de poursuivre cette activité au-delà de juillet 2017; toutefois, les moyens dont il dispose au Darfour sont très limités, ce qui reste un sujet de préoccupation. Le transfert des activités ne pourra donc pas être réalisé si les partenaires n'ont pas les ressources requises pour les mener à bien.

44. Il est donc recommandé que l'ONU mette en place une stratégie de pérennisation de la paix au Darfour prévoyant un transfert progressif des responsabilités s'accompagnant, éventuellement, d'un transfert de personnel et de fonds, et que la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies conçoivent ensemble une stratégie de mobilisation de fonds afin de maximiser les ressources et les initiatives communes. Pour remédier à ce déficit de financement, le Département des opérations de maintien de la paix et la MINUAD devraient offrir leur plein appui aux partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan et à New York pour mobiliser des contributions volontaires à l'appui de grands projets de développement indispensables pour la stabilisation du Darfour.

5. Difficultés d'ordre opérationnel

45. L'équipe d'examen a constaté que la délivrance de visas à la MINUAD et le dédouanement de ses cargaisons ont commencé à s'améliorer en 2016. Du 1er janvier 2016 au 1er mai 2017, la mission a présenté 3 576 demandes de visa, dont 3 095 ont été approuvées, soit un taux d'approbation de 89 %. Bien que le taux de vacance de postes du personnel civil recruté sur le plan international résultant des problèmes de visas ait baissé par rapport à la période précédente (de 46 à 43 %), la Section des droits de l'homme continue de connaître des difficultés.

46. De même, si tous les conteneurs de rations alimentaires, jusque-là bloqués, ont été autorisés à quitter Port Soudan, 123 lots de matériel appartenant aux contingents de la MINUAD et aux organismes des Nations Unies sont toujours en attente de dédouanement à Port Soudan et à Khartoum. Certains lots contenant du matériel de communication, des véhicules et des systèmes de gestion des déchets sont en attente de dédouanement depuis 2015 et ont accumulé des surestaries de plus de 1,2 million de dollars.

47. Dans l'ensemble, il y a une nette amélioration de la liberté de circulation et, plus particulièrement, du traitement des documents de voyage. La mission s'est vu opposer 18 restrictions d'accès au premier trimestre de 2017, contre 64 au dernier trimestre de 2016 et 50 au premier trimestre de la même année. En janvier et février 2017, le Gouvernement a autorisé la MINUAD et des organisations humanitaires à mener des missions interorganisations dans certaines parties du Jebel Marra auparavant inaccessibles. Les restrictions demeurent en place dans l'ensemble du Darfour en ce qui concerne les patrouilles de nuit, ce qui entrave sérieusement les activités de protection du personnel en uniforme de la MINUAD.

IV. Propositions de modification de la mission

48. D'après l'équipe d'examen stratégique, la MINUAD connaît deux types de problèmes liés aux causes profondes du conflit : premièrement, l'instabilité persistante dans la région de Jebel Marra et les déplacements qu'elle entraîne; et deuxièmement, la violence intercommunautaire. Ces deux phénomènes sont dus à la marginalisation du Darfour et à la lutte pour les maigres ressources (notamment la terre et l'eau), et ont été exacerbés par la prolifération des milices.

1. Réorienter le mandat de la mission

49. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe d'examen stratégique propose un nouveau concept d'opérations à deux volets, qui associe maintien et consolidation de la paix. Pour les zones à l'extérieur de Jebel Marra et des parties touchées, c'est-

à-dire les zones n'ont vu aucun combat depuis des années, l'approche devrait être axée sur la consolidation de la paix. Dans ces zones, le rôle de la MINUAD, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, devrait être de stabiliser la situation, d'aider la police et de contribuer à renforcer les institutions de l'état de droit tout en continuant à arbitrer les frictions intercommunautaires et à investir des ressources dans le fonds et les commissions résiduels de l'Autorité régionale du Darfour afin d'élaborer une législation appropriée (notamment des lois sur la gestion des terres et des ressources) et d'assurer le suivi des questions liées à la réforme du secteur de la sécurité et de la mise en œuvre du Document de Doha.

50. La grande région de Jebel Marra, en revanche, continue d'avoir besoin d'initiatives classiques de maintien de la paix et de plans d'urgence en raison de l'insécurité qui empêche le retour des personnes déplacées. Si l'on veut stabiliser la région et l'arrière-pays, un plan d'action doit être mis en place dans le cadre d'un groupement de forces, limité dans le temps, combinant protection militaire, déminage et secours d'urgence et collaborant avec l'équipe de pays pour l'action humanitaire. L'organisation de la mission devrait donc lui permettre de traiter ces questions dans le cadre d'un concept d'opérations à double volet. Dans le même ordre d'idées, les bureaux de la MINUAD dans les États devraient être étoffés et le personnel au quartier général réduit pour que la collaboration avec les gouvernements des États puisse être resserrée et des plans adaptés à chaque État soient élaborés, les besoins et les points chauds variant considérablement.

51. Les priorités de la mission correspondent néanmoins aux principaux enjeux et offrent un cadre général aux tâches qu'elle doit exécuter, là où elle a la plus grande valeur ajoutée. Toutefois, ces priorités doivent être ajustées, ainsi que les indicateurs des critères existants.

2. Réorganisation des composantes militaire et de police

52. La MINUAD devrait porter son principal effort militaire sur le groupement des forces, notamment les éléments habilitants. Parallèlement, des mesures devraient être prises pour réduire sa présence dans les cinq secteurs, de sorte à ne laisser que du personnel essentiellement civil dans ces zones, afin de pouvoir exécuter les tâches de consolidation de la paix. Dans les zones stables, les unités de police constituées exécuteraient des tâches distinctes de celles de la Force, par souci d'autonomie. Dans le même temps, des moyens suffisants seraient conservés pour répondre à toute situation nécessitant une intervention militaire. Cette stratégie, qui prévoit la fermeture de 11 bases d'opérations et le retrait des militaires de 7 autres bases d'opérations sur un total actuel de 36, représente une réduction de 44 % du plafond autorisé pour le personnel militaire et de 30 % pour la composante police. La restructuration proposée se ferait en deux phases de six mois chacune.

53. Dans un premier temps, le groupement de forces, du niveau de la brigade, serait basé à Zalingei. Il couvrirait la base opérationnelle temporaire prévue à Golo et intégrerait les bases suivantes : Zalingei, Nertiti (secteur central); Changil-Tobaya, Sortoni, Kabkabiya, Taouïla (secteur nord); Kass, Menawachei et Khor Abeche (secteur sud). Les 11 bases d'opérations suivantes seront fermées : El Fasher/Abou Shouk, El Fasher/Zamzam, Maliha, Oum Kadada, Tine et Mellit (secteur nord); Habila et Foro Bourounga (secteur ouest); Ed El Foursan et Toulous (secteur sud); et Mahajiriya (secteur est). À la fin de la première phase, il y aura 11 395 militaires, contre 15 845 actuellement, et la composante police sera ramenée de 3 403 à 2 748 agents.

54. Au cours de la deuxième phase, les unités militaires des sept bases d'opérations suivantes seraient réduites : Kalma (secteur sud), Masteri (secteur

ouest); Charia (secteur est); et Saraf Omra, Korma, Oum Barou et Sireaf (secteur nord). À la fin de la deuxième phase, le bataillon central de réserve et quatre compagnies de réserve situés dans les capitales des États seraient retirés. La MINUAD continuerait néanmoins de maintenir une présence militaire suffisante dans chaque État, comme une « force d'assistance à la sécurité », notamment les éléments de commandement et de contrôle. La police resterait dans les sept bases d'opérations susmentionnées et des unités de police constituées seraient chargées d'assurer la sécurité du camp de la MINUAD, tout en poursuivant les tâches prescrites. À la fin de la deuxième phase, les effectifs militaires seraient réduits à huit bataillons d'infanterie (contre 16 auparavant) comptant 8 735 personnes, tandis que la police aurait un effectif de 2 360 agents.

55. Compte tenu de l'instabilité des conditions de sécurité, il serait bon d'atténuer les effets du retrait envisagé de la MINUAD en prévoyant des capacités minimales de réaction rapide mobiles pour faire face aux problèmes de sécurité, sur la base des informations d'alerte rapide que reçoit la mission. Compte tenu des réductions très importantes recommandées, le Gouvernement devra élaborer des plans et prendre des dispositions en matière de sécurité afin de combler les lacunes et mobiliser les ressources nécessaires pour assurer leur bonne application.

3. Processus politique

56. Il faudrait mettre davantage l'accent sur l'application effective du Document de Doha, partie intégrante de la Constitution, qui contient des dispositions visant à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à offrir les fruits de la paix à la population du Darfour. La MINUAD devrait procéder à une évaluation globale de la mise en œuvre du Document de Doha pour mieux se concentrer sur les dispositions non encore appliquées de l'Accord, et œuvrer de concert avec le PNUD et les commissions du Bureau de suivi du processus de paix au Darfour pour traiter plus particulièrement des questions de désarmement et de terre. Ces mesures concernent également la normalisation du secteur de la sécurité au Darfour, domaine pour lequel la MINUAD n'est peut-être pas spécialement dotée des moyens lui permettant de jouer un rôle de premier plan, mais auquel elle pourrait contribuer. Dans ce contexte, la lutte contre la prolifération des armes et la présence des milices est primordiale pour prévenir une reprise du conflit à moyen terme. En outre, la mission devrait appuyer la mise en œuvre du processus de dialogue et de consultations internes au Darfour au niveau local.

57. En ce qui concerne les négociations de paix avec les mouvements rebelles, il devient de plus en plus évident que les deux mouvements qui sont disposés à participer à ce processus, à savoir l'Armée de libération du Soudan – faction Minni Minawi et le Mouvement pour la justice et l'égalité, n'ont actuellement aucune présence militaire au Darfour. Bien qu'il y ait des éléments du Mouvement pour la justice et l'égalité au Soudan du Sud et de l'Armée de libération du Soudan - faction Minni Minawi en Libye (celle-ci probablement bien équipée et active dans les conflits locaux), les négociations en cours semblent décalées par rapport à la situation sur le terrain. L'initiative du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine pour un processus politique sans exclusive lié au Dialogue national et une réforme de la constitution nationale, appuyée par le Représentant spécial conjoint, doit demeurer le principe directeur de l'appui de la MINUAD, dans le cadre de la structure de médiation, comme indiqué dans le communiqué PSC/PR/COMM.(CDLVI) du Conseil de sécurité et de paix de l'Union africaine et réaffirmé depuis dans des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU et d'autres communiqués du Conseil de paix et de sécurité.

58. Compte tenu de ce qui précède, la priorité de la MINUAD devrait continuer de porter sur les points suivants : a) appui à la mise en œuvre du cadre du Groupe de mise en œuvre de haut niveau pour mettre un terme aux conflits au Soudan; b) dialogue avec le Gouvernement soudanais et les mouvements armés pour signer et appliquer un accord de cessation des hostilités; c) pleine application des dispositions restantes du Document de Doha.

4. Protection des civils

59. La protection des civils, notamment des femmes et des enfants, et la facilitation de l'accès humanitaire restent une priorité essentielle pour la mission. Compte tenu du nouveau concept d'opérations à deux volets proposé plus haut, les activités concernant la protection des civils changeront également pour s'aligner sur la nouvelle stratégie de la MINUAD en la matière. Dans la région de Jebel Marra, en collaboration avec l'équipe de pays pour l'action humanitaire, les activités de protection de civils s'articuleront autour du plan d'action mis en place dans le cadre du groupement de forces, alors que dans les autres États du Darfour, elles porteront sur les questions de subsistance et de capacités en matière de police ou d'état de droit. L'équipe a également examiné la possibilité d'une stratégie sur les droits de l'homme de sorte à établir de bonnes relations au niveau fédéral grâce au renforcement du personnel chargé des droits de l'homme au Bureau de liaison de Khartoum, en vue d'engager le dialogue avec le Gouvernement et les principales institutions des droits de l'homme à Khartoum créées en application du Document de Doha. Le soutien du Gouvernement à cet égard sera crucial.

60. Plus précisément, l'équipe recommande la création d'une base opérationnelle temporaire à Golo pour faciliter l'action humanitaire et la protection des civils dans le cadre du groupement de forces. Elle recommande également que la mission, en collaboration avec l'équipe de pays pour l'action humanitaire, procède à une analyse globale de la situation et des besoins, classe par ordre de priorité les régions de déminage et définisse des projets à effet rapide et des projets d'intérêt local à exécuter à Golo et dans le nord du Darfour central ainsi que dans l'ensemble du Jebel Marra, à l'appui des retours.

61. Le troisième niveau des activités de protection devrait mettre l'accent sur la mise en place d'un environnement protecteur grâce au renforcement des capacités des États, en particulier de la police et des acteurs judiciaires, au respect des droits de l'homme, à la représentation et la participation des femmes, à la prévention et à la répression de la violence sexuelle et sexiste. Le renforcement de la protection des enfants dans les zones où les combats ont cessé devrait s'accélérer, dans le cadre des efforts de stabilisation et de l'appui au Gouvernement.

62. Compte tenu des problèmes que pose la protection des droits de l'homme au Darfour et les perspectives créées par l'évolution actuelle de la situation, les priorités de la MINUAD en matière de droits de l'homme demeurent les suivantes : a) le suivi et l'établissement de rapports, y compris le suivi des procès; b) la promotion de l'application des dispositions du Document de Doha sur les milices et le désarmement; c) le plaidoyer en faveur de la levée de l'état d'urgence au Darfour et de la suppression des pouvoirs d'arrestation du Service national de renseignement et de sécurité; d) l'appui aux mécanismes des droits de l'homme et de justice créés en application du Document de Doha, à savoir la Commission nationale des droits de l'homme, la Commission justice, vérité et réconciliation, le Tribunal pénal spécial sur les événements du Darfour et le Procureur spécial pour les crimes commis au Darfour, et le renforcement de leurs capacités; e) l'augmentation du personnel chargé des droits de l'homme à Khartoum pour appuyer le développement

institutionnel, le plaidoyer auprès des autorités et le renforcement des capacités des institutions des droits de l'homme et de la justice transitionnelle; f) l'appui à la mise en œuvre du Programme conjoint pour l'état de droit et les droits de l'homme au Darfour.

63. L'équipe d'examen stratégique recommande que la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies travaillent avec les Gouvernements des États du Darfour et d'autres partenaires afin d'élaborer des plans généraux de stabilisation de la paix, sous l'égide de ces Gouvernements et de l'administration autochtone, pour les zones qui offriront des solutions durables aux problèmes des populations déplacées, et aident le Gouvernement à créer les conditions propices à une réduction de la violence. À cet égard, les deux Conseils devraient envisager d'inclure les tâches prescrites consistant à aider le Gouvernement et les administrations autochtones à étendre l'autorité de l'État dans les cinq États du Darfour en renforçant la primauté du droit et les capacités des État en matière de médiation des conflits intercommunautaires, à élaborer et mettre en œuvre des plans de stabilisation de la paix dans certaines régions pour le retour des personnes déplacées, ou dans des zones de Jebel Marra où le conflit armé pourrait reprendre.

64. Le Bureau de la neutralisation des explosifs et des munitions devrait rester au sein de la MINUAD et conserver les activités d'enlèvement des restes explosifs de guerre, de sensibilisation aux risques et de conseil technique dans ce domaine, jusqu'au moment où le Centre national de lutte antimines sera pleinement capable d'assumer effectivement cette responsabilité dans l'ensemble du territoire. Ces tâches sont indispensables pour la liberté de mouvement de la mission, l'acheminement de l'aide humanitaire et le retour de la population déplacée. Le Bureau de la neutralisation des explosifs et des munitions devrait utiliser ses ressources pour appuyer l'ensemble des efforts de réconciliation de la mission, en offrant une assistance aux victimes des restes explosifs de guerre. Dans le même temps, les projets d'intérêt local devraient être renforcés, pendant que la MINUAD passe de la fourniture de services de sécurité physique à la stabilisation des principales zones touchées par le conflit, indispensables pour le retour volontaire des personnes déplacées.

65. Le Programme conjoint pour l'état de droit et les droits de l'homme fournit le cadre nécessaire pour contribuer à la consolidation de la paix au Darfour. Compte tenu du manque de financement actuel, la mise en œuvre du Programme devrait être échelonnée, en mettant l'accent sur les priorités immédiates de stabilisation communautaire et institutionnelle, notamment la sécurité, l'accès à la justice, le renforcement de l'appareil de justice pénale dans les zones de retour et la protection des droits de l'homme.

66. Bien que le désarmement des milices armées soit une entreprise complexe, il devrait être abordé de manière viable, notamment en prenant en considération les doléances des milices. L'Union africaine et l'ONU pourraient fournir une assistance technique au Gouvernement soudanais sur la manière d'appliquer les dispositions pertinentes du Document de Doha. Les initiatives qui visent à amener les milices à rendre compte de leurs actes, comme l'intégration des Forces d'appui rapide dans les forces armées nationales, méritent d'être soutenues. En outre, la mission devrait soutenir les initiatives de dialogue entre les personnes déplacées et les milices, sous la médiation des autorités des États, en vue de trouver des solutions pour leur retour et leur réinstallation. En ce qui concerne la prolifération des armes dans la population civile, l'équipe d'examen recommande que la mission soutienne les efforts du Gouvernement en faveur d'une politique de contrôle des armements. En outre, s'agissant du secteur de la sécurité et des questions connexes, en particulier « la réforme de certaines institutions militaires » comme prévu dans le Document de

Doha (art. 74, par. 463 et 464), l'équipe recommande d'utiliser le cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité pour orienter la poursuite des échanges avec le Gouvernement soudanais.

5. Conflits intercommunautaires

67. Sur cette question, l'équipe d'examen stratégique est d'avis que les efforts déployés récemment pour élaborer des stratégies au niveau des États ont bien fonctionné. Toutefois, sur la question des migrations saisonnières et l'instauration de l'état de droit, un partenariat plus solide devrait être établi entre la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies, qui, à cet effet, a besoin d'un appui supplémentaire des donateurs, tout en travaillant sur l'élimination des causes profondes par la mise en place au niveau fédéral d'un cadre législatif et institutionnel. Les infrastructures matérielles et institutionnelles mises en place par la MINUAD et les autorités locales pour résoudre ces conflits devraient être mises à profit, notamment les mécanismes de coordination des États avec les autorités locales, les groupes de travail sur la protection des cultures, la démarcation des corridors et la construction de points d'eau et de service.

68. L'équipe d'examen stratégique est d'avis que la mission et l'équipe de pays des Nations Unies devraient accorder la priorité aux conflits intercommunautaires, qui risquent de : a) faire le plus grand nombre de victimes, et b) dérailler les processus politiques nationaux. Ainsi, la mission pourrait hiérarchiser les activités visant à prévenir les violences locales et allouer des ressources à l'atténuation des effets et aux interventions.

69. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe d'examen recommande de conserver les objectifs de référence concernant les conflits intercommunautaires, à savoir la prévention des conflits intercommunautaires ou l'atténuation de leurs effets par la médiation et, en collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, l'adoption de mesures visant à éliminer les causes profondes de ces conflits. Il est proposé, toutefois, que les critères de progrès soient liés aux dispositions non encore appliquées du Document de Doha et des anciennes commissions de l'Autorité régionale du Darfour, et qu'ils incluent : a) le renforcement des mécanismes traditionnels de règlement des conflits et un plus grand respect de ceux-ci; b) la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel pour s'attaquer aux causes profondes des conflits intercommunautaires; c) la fourniture de moyens à l'équipe de pays des Nations Unies afin qu'elle puisse prendre des mesures visant à lutter contre les causes profondes liées aux ressources naturelles et entreprendre le relèvement et la reconstruction. Des indicateurs précis devraient refléter les dispositions du Document de Doha sur la Commission foncière du Darfour, la base de données cartographiques sur l'utilisation des terres, la législation sur l'autonomisation de l'administration autochtone et les recettes pétrolières. La MINUAD devrait mettre l'accent sur l'appui qu'il donne aux initiatives locales par ses bons offices et son assistance en matière de conseils et de logistique.

6. Effets de la réduction des effectifs sur la structure et la gestion de la mission

70. L'armée et la police revoyant leur déploiement et leur position, la composante civile devra également être ajustée de façon à renforcer sa présence dans les bureaux extérieurs et à la réduire au quartier général à El Fasher et dans les États. Une fois le nouveau mandat de la MINUAD adopté, il faudra procéder à un examen complet des effectifs civils pour qu'ils puissent exécuter le mandat révisé.

71. Le dispositif de sécurité de la mission doit également être évalué et examiné par le Département de la sûreté et de la sécurité et les responsables de la mission, par l'intermédiaire de l'équipe de coordination du dispositif de sécurité et en coordination avec la composante militaire et la composante police de la MINUAD, de façon à réduire les grandes escortes ainsi que les dispositifs de protection qui ne semblent pas nécessaires, en particulier dans les capitales des États. Les arrangements actuels non seulement ne correspondent pas à l'évolution des conditions de sécurité sur le terrain, mais ont également une incidence négative sur l'exécution du mandat et l'image de la MINUAD. Cette situation peut également avoir une incidence sur la classification de la mission et les questions connexes.

V. Observations

72. Nous nous réjouissons de l'amélioration des conditions de sécurité, de l'évolution de la situation politique dans le cadre du Dialogue national et de l'environnement régional favorable à la coopération transfrontière entre l'Ouganda, la République centrafricaine, le Soudan et le Tchad et. S'il est largement admis que la MINUAD a contribué à stabiliser les conditions de sécurité ainsi que l'ensemble du cadre de protection des civils, la mission devrait s'adapter aux nouvelles réalités au Darfour et au Soudan.

73. Dans l'ensemble, le Cadre régissant la facilitation du processus de paix au Darfour par l'Union africaine et l'ONU, mis en place en 2012, reste pertinent. Au vu de ce qui précède, le processus de médiation devrait être ajusté, sous la direction du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine. Nous demandons aux mouvements de faire preuve de courage et de vision en contribuant à la mise en œuvre du Document de Doha, cadre politique utile désormais partie intégrante de la Constitution nationale, pour s'attaquer aux causes profondes du conflit et donner à la population du Darfour la possibilité de jouir des fruits de la paix.

74. Comme la situation évolue rapidement au Darfour, une plus grande coopération est possible entre le Gouvernement et la MINUAD. Nous demandons au Gouvernement soudanais de collaborer constructivement avec la MINUAD et l'équipe de pays des Nations Unies en vue de la mise en œuvre des dispositions restantes du Document de Doha, en particulier celles qui ont trait aux causes profondes des conflits.

75. La MINUAD s'adaptant à l'évolution politique et aux conditions de sécurité au Darfour, nous recommandons que son mandat soit prorogé pour une période de 12 mois et suggérons qu'un rapport conjoint Union africaine-ONU soit soumis aux deux Conseils d'ici au 1er mars 2018, contenant une évaluation du réaménagement proposé à la lumière de la situation politique et des conditions de sécurité, et, sous réserve que les tendances actuelles se maintiennent, des recommandations, dans le cadre de la stratégie de sortie, en vue de nouvelles mesures visant à réduire les effectifs de l'Opération, que les deux Conseils devront examiner pendant les débats qui porteront sur le mandat, en 2018.